VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 124)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 266)**

z dnia 5 czerwca 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 124)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 266)

5 czerwca 2014 r.

Komisje: Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, przeprowadziły:

– pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk nr 2404).

W posiedzeniu udział wzięli: **Janusz Ostapiuk** podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska wraz ze współpracownikami, **Agnieszka Mielżyńska** doradca prawny w Departamencie Środowiska Najwyższej Izby Kontroli oraz **Edward Trojanowski** sekretarz generalny Związku Gmin Wiejskich RP.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Bartosz Bąk**, **Anna Jasieńska**, **Bogusława Kram**, **Dariusz Myrcha** i **Krystyna Pająk** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Dariusz Dąbkowski** i **Radosław Radosławski** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Szanowni państwo, proszę o zajmowanie miejsc. W imieniu obecnego tu pana przewodniczącego Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa pana posła Stanisława Żelichowskiego oraz własnym otwieram wspólne posiedzenie wspomnianej wcześniej Komisji oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Porządek dzienny posiedzenia przewiduje pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk nr 2404).

Czy do porządku dziennego są uwagi? Jeżeli nie ma, to rozumiem, że Komisje porządek dzienny przyjęły. Przystępujemy zatem do jego realizacji. Proszę o zabranie głosu przez pana posła Zbyszka Zaborowskiego.

Poseł Zbyszek Zaborowski (SLD):

Dziękuję. Panowie przewodniczący, Wysokie Komisje. Nowelizacja, którą proponujemy w druku sejmowym nr 2404, dotyczy problemów związanych z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny. Jest to stosunkowo wąska nowelizacja wynikająca – jak powiedziałem – z orzeczenia i z uwag Trybunał Konstytucyjnego wygłoszonych w trakcie rozprawy przed Trybunałem. Natomiast nie obejmuje innych wątków, w tym podstawowego dla gmin, czyli kwestii obowiązkowego postępowania przetargowego w przypadku odpadów komunalnych. Ta kwestia, jak rozumiem, jest nadal rozważana przez rząd – przynajmniej tak to z enuncjacji prasowych wynikało – więc z nadzieją czekamy na stanowisko rządu w tej sprawie. Tym bardziej, że znowelizowana ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na razie nie przynosi spodziewanych efektów ekologicznych. Powiedziałbym nawet, że jest wręcz odwrotnie. Niestety, znacząca część odpadów komunalnych jest usuwana z gmin i z nieruchomości w sposób niezgodny z prawem, nie jest odpowiednio zagospodarowania i zwiększyła się ilość odpadów komunalnych w miejscach, w których ich być nie powinno.

Nawet przedstawiciel rządu na którymś z naszych posiedzeń mówił o 40% zwiększeniu. Tak więc, trudno powiedzieć ile jest naprawdę.

Powracając do naszej nowelizacji. Przedłożony projekt przewiduje wprowadzenie tego, co Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie orzekł, czyli maksymalnych stawek tzw. opłaty śmieciowej, która została uznana przez Trybunał za daninę publiczną. Trybunał Konstytucyjny dał co prawda Sejmowi 18 miesięcy na uregulowanie tej kwestii, ale wydaje się, iż zwlekać z nowelizacją w tym zakresie nie ma powodu.

Stąd, odpowiednio w pkt 6 proponujemy zmianę w art. 6, poprzez dodanie po ust. 1 ust. 1a, w którym jest mowa o ustaleniu maksymalnych stawek opłat na poziomie: 10,20 zł/os/m-c za odpady segregowane, 15,50 zł/os/m-c za odpady niesegregowane. To oczywiście dotyczy ustalania opłaty według liczby mieszkańców danego lokalu czy nieruchomości.

W przypadku liczenia od m^3 zużytej wody – 5,57 zł/m^3/m-c za odpady segregowane, 8,80 zł/m^3/m-c za odpady niesegregowane. W przypadku liczenia od powierzchni – 0,54 zł/m^2/m-c za odpady segregowane i 0,73 zł/m^2/m-c za odpady niesegregowane.

W przypadku liczenia od nieruchomości (mówi o tym proponowany ust. 2a) Rada Gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od: powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Tu maksymalna stawka opłat wynosiłaby: 17,07 zł/gospodarstwo domowe za odpady segregowane i 27,10 zł/gospodarstwo domowe za odpady niesegregowane.

Oczywiście, wynika to z naszej oceny realnych kosztów wywozu odpadów komunalnych. Ta kwestia naturalnie w dalszym ciągu jest do dyskusji. Nie rościmy sobie tu prawa do ostatecznej mądrości, co do poziomu tych stawek. Jednak z uwagi na ochronę najuboższych, a przede wszystkim ze względu na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie maksymalnych stawek opłaty śmieciowej jest niezbędne.

Drugi problem, który jest regulowany w tym projekcie nowelizacji, dotyczy zarządzania budynkami wielolokalowymi. Ustawodawca nieprecyzyjnie ustalił obowiązki właścicielskie w tym zakresie. Między innymi to na zarządach spółdzielni spoczywa obowiązek weryfikacji deklaracji śmieciowych. De facto zarządzający spółdzielnią czy inną wspólnotą mieszkaniową bierze na siebie odpowiedzialność za dane, które lokator zgłasza w sensie ilości osób zamieszkujących w lokalu, bo to jest ten podstawowy przypadek. Wydaje się, że jest to obciążenie, które jest ryzykiem prawnym dla zarządzającego spółdzielnią bądź wspólnotą mieszkaniową.

Ponadto regulujemy tu kwestie bardziej praktyczne. Chodzi o fakt, że w przypadku budynków wielolokalowych terminy wywozu odpadów komunalnych ustalone w uchwale, a potem w przetargu przeprowadzonym przez gminę, są często nieadekwatne do potrzeb. W związku z tym proponujemy, aby to zarządca nieruchomości wskazywał terminy, w których niezbędne jest odebranie odpadów komunalnych, ponieważ w praktyce pojawiły się z tym ogromne problemy, jeżeli np. w gminie ustalono dwa terminy wywozu odpadów komunalnych, a w przypadku wielolokalowych budynków potrzeby narastają w innym rytmie. Tutaj ustawodawca nie wziął pod uwagę specyfiki zabudowania nieruchomości tego typu wielolokalowymi budynkami.

Spółdzielnia mieszkaniowa czy wspólnota nie jest również pośrednikiem w zbieraniu opłaty śmieciowej. W związku z tym zarządcy wskazują nam na potrzebę wprowadzenia instytucji inkasa, ponieważ pewne koszty – a to z opłaty śmieciowej system miał być finansowany – ponoszą zarządzający, choć oczywiście ostateczne koszty i tak dotyczą lokatorów.

Regulujemy również kwestie bardziej techniczne, a więc co się dzieje w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych. Tu, w art. 6f ust. 2 wyraźnie mówimy o tym, że do czasu rozstrzygnięcia przetargu gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, zgodnie z prawem zamówień publicznych z 2004 r. Natomiast w przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych z przedsiębiorstwem wybranym z trybie przetargu ma zastosowanie art. 6d ust. 2.

I to są podstawowe propozycje zawarte w nowelizacji, która ma ograniczony zakres. Myślę, że trzeba ją będzie czytać wspólnie z nowelizacją przedstawioną przez grupę

posłów, których – jak pamiętam – reprezentuje poseł Arkit, a która była już przedmiotem rozważania Wysokich Komisji, ale cały czas czeka na stanowisko rządu – merytoryczne i poprawiające tą ustawę. Moim zdaniem bowiem niezbędny jest udział rządu w naprawieniu tej niedoskonałej ciągle ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję panu posłowie Zbyszkowi Zaborowskiemu za przedstawienie uzasadnienia. Otwieram dyskusję udzielając w pierwszej kolejności głosu i jednocześnie witając pana ministra Janusza Ostapiuka.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska Janusz Ostapiuk:

Dziękuję uprzejmie. Szanowni panowie przewodniczący, szanowni posłowie. Przepraszam za kilkuminutowe spóźnienia, ale równolegle trwało posiedzenie senackich Komisji: Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Środowiska i Ustawodawczej związane ze zmianą ustawy o odpadach, więc nie zdążyłem przebiec. Przepraszam bardzo.

Chciałbym na początku przekazać, iż trochę rozbieżne są informacje rządu dotyczące stopnia wdrażania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach od 1 lipca ubiegłego roku do chwili obecnej. Pan poseł Zaborowski przekazał informację, że ilość odpadów lokowana jest w różnych miejscach, niekoniecznie tam, gdzie powinny się znaleźć. Natomiast rząd posiada informację, że ilość odpadów selektywnie zbieranych zdecydowanie wzrosła, aczkolwiek na dzień dzisiejszy jakość tych odpadów jeszcze nie jest taka, jaką byśmy oczekiwali od tej selektywnej zbiórki. Nie są to surowce wtórne bezpośrednio po zebraniu, ale po niewielkich doczyszczeniach to już są surowce wtórne i ta ilość odpadów generalnie bardzo mocno nam wzrosła. Jeżeli celem przyjętych przez nas zobowiązań i w ogóle ustaleń jest, że w 2020 r. będziemy osiągać 50% redukcję od składowanych na wysypiskach czterech frakcji wymienionych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i wszystkich dyrektywach, no to będziemy w dalszym ciągu musieli wspierać i rozwijać selektywne zbieranie odpadów, które – według naszej oceny – w przeważającej części na terenie Polski przebiega prawidłowo.

Jesteśmy bardzo często w kontaktach z samorządami i na gremiach kolegialnych, jak Związku Gmin Wiejskich i na Unii Metropolii Polskich, gdzie otrzymujemy informacje. I te informacji, które do nas „schodzą” z procesów monitorowania, nie negują w sposób jednoznaczny, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach po 10 miesiącach jej funkcjonowania w całości nadaje się do poprawki.

Chciałem poinformować, że dwa tygodnie temu zakończył prace powołany przez ministra środowiska zespół specjalistów, pod przewodnictwem prof. Kraszewskiego – byłego ministra – autora tejże ustawy. Obrady zespołu zakończyły się bardzo obszernym protokołem i propozycjami nowelizacji ustawy na całym szeregu pól. Jednym z głównych punktów sporu toczącego się pomiędzy członkami tegoż zespołu, który składał się z przedstawicieli samorządu, spółdzielczości, przedsiębiorstw (to grono było bardzo reprezentatywne), był właśnie problem, o którym wspomniał pan poseł Zaborowski. Ten spór toczył się między stroną samorządową a spółdzielczością mieszkaniową.

Przechodząc do stanowiska rządu do projektu zawartego w druku nr 2404 właśnie od tego punktu chciałbym zacząć. Otóż, spotkałem się również z komisjami rewizyjnymi spółdzielczości mieszkaniowej w Warszawie. To grono zorganizowało spotkanie z całym szeregiem przedstawicieli spółdzielczości mieszkaniowej z całej Polski. Było bardzo dużo osób. Sala dwustuosobowa była w dużym stopniu wypełniona, choć nie chcę mówić, że pełna. Dyskutowaliśmy nad tym, jak spółdzielczość mieszkaniowa, jak mieszkalnictwo zorganizowane w spółdzielniach i we wspólnotach widziałoby tę ustawę. Oczywiście, sugestia w dużym stopniu, ale nie wszystkich spółdzielni mieszkaniowych, idzie w tym kierunku, żeby pozbyć się obowiązku zbierania deklaracji, zbierania odpłatności, przekazywania tych pieniędzy. Przede wszystkim z takiego powodu, że około 7% lokatorów – cytuję dane uzyskane na tym posiedzeniu – nie płaci czynszu. Tym samym około 7% mieszkańców nie będzie ponosiło odpłatności za odpady. Pytanie – kto w takim

razie będzie płacił. Czy spółdzielczość mieszkaniowa poniesie te koszty? Czy zarządy wspólnot, czy zarządy spółdzielni mieszkaniowych?

Podczas posiedzenia zespołu, o którym wcześniej wspomniałem, głosowania – bo tak się podejmuje rekomendacje – nie były jednogłośne, ale ze zdecydowanym wskazaniem stanowiska strony samorządowej, która nie widzi możliwości ani też zasadności przejmowania obowiązków od zarządów spółdzielczości mieszkaniowych w całej rozciągłości. To bowiem zupełnie zdemontowałoby i koszty i filozofię, jaką oni przyjęli przy przyjmowaniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Pomimo tego, że w niektórych miejscowościach w Polsce toczą się sprawy sądowe, toczą się dyskusje przed sądami. Takim przykładem jest Wrocław, gdzie wyroki są i na korzyść spółdzielczości, i nie na korzyść spółdzielczości, ale uważamy, że niech to się toczy. Niech to będzie normalny proces demokratycznego dochodzenia do pewnych rozwiązań.

Natomiast jestem wręcz przekonany, że strona samorządowa w przypadku debatowania nad tą poprawkę, w części przekazania obowiązków ze spółdzielczości mieszkaniowej do samorządów, ustosunkuje się do tego negatywnie.

Sprawa druga, podnoszona w poprawce z druku nr 2404, czyli kwestia przetargów. Tak, rzeczywiście sytuacja uległa zmianie od momentu, gdy państwo uchwalaliście ustawę, ponad dwa lata temu. W tej chwili Komisja Europejska także zmieniła podejście i uchyliła swoje postanowienia w tym zakresie, dopuszczając stosowanie zasady „*in house*". Stanowisko Ministerstwa Środowiska jest następujące. Z chwilą, gdy rząd przyjmie nowelizację ustawy o zamówieniach publicznych transponując do polskiego prawa tą dyrektywę, zastanowimy się nad tym w jaki sposób uwzględnić zasadę „*in house*" w Polsce. Uważamy na ten moment, że tam, gdzie samorządy dysponują dobrymi instalacjami, instalacjami spełniającymi określone standardy techniczne, jest możliwe zastosowanie tej zasady. Jednak najpierw musimy określić standardy, jakie muszą być spełniane. Bo na ten moment w wielu przypadkach instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest składowisko ze starym urządzeniem nie do końca sprawnym, bez wagi, bez ewidencji, bez niczego, a obok również instalacją jest bardzo nowoczesny zakład w pełni wyposażony we wszystkie urządzenia, gdzie na końcu wychodzą surowce wtórne bądź paliwo alternatywne, jako efekt przetwarzania. A więc, musimy ujednolicić standardy. A gdy te standardy ujednolicimy, to można będzie mówić dla kogo można powierzyć na zasadzie bezprzetargowej wykonywanie obowiązków.

I trzecia duża uwaga z grupy sugestii wynikających z tego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (druk nr 2404), dotycząca wysokości opłat. To również było przedmiotem bardzo głębokiej dyskusji w naszym zespole. My też wiemy, iż musimy tu wykonać decyzję Trybunału Konstytucyjnego. W tym momencie zleciliśmy wykonanie ekspertyzy przez SGH, dotyczącej określenia maksymalnego poziomu kosztów. Ta wiedza, którą uzyskamy z tej ekspertyzy, będzie podstawą do zaproponowania stawki. Generalnie chcielibyśmy i bylibyśmy bardzo wdzięczni parlamentowi, gdyby można było procedować nowelizację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w taki sposób, jak to się już rozpoczęło. To znaczy, najpierw poprawka zgłoszona przez Platformę Obywatelską, która już jest procedowana w podkomisji, być może mogłaby być rozpatrywana wspólnie z tą poprawką zgłoszoną w druku nr 2404. Natomiast my, na podstawie wyników pracy wspomnianego zespołu, pracujemy nad nowym projektem o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która będzie zawierała głębsze, można powiedzieć wręcz systemowe rozwiązania, czyli takie, o których nie będzie można powiedzieć, iż są to rozwiązania na rok, dwa czy trzy, tylko co najmniej na kilkanaście lat. Tak, aby samorządy wiedziały jak mogą zainwestować, ile mogą zainwestować, jakie będą okresy zwrotu na tych ich inwestycjach, czy można skorzystać z pieniędzy unijnych, jakie będą trwałości projektów itd.

Na tym tle uważamy, że zgłoszony projekt ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przez Sojusz Lewicy Demokratycznej nie może uzyskać naszego poparcia, aczkolwiek jest to materiał do głębokiej pracy w Komisjach i podczas dalszego pertraktowania. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję serdecznie panu ministrowi. Otwieram dyskusję. Proszę o zabieranie głosu przez posłów oraz zaproszonych gości. Nie widzę i nie słyszę zgłoszeń. Zamykam pierwsze czytanie. Jednocześnie informuję Wysokie Komisje, że o ile nie usłyszę sprzeciwu, to prezydium proponuje, abyśmy skierowali projekt ustawy z druku nr 2404 do wcześniej już powołanej podkomisji nadzwyczajnej zajmującej się poselskim projektem ustawy z druku nr 2377, w celu wspólnego ich rozpatrzenia. Nie słyszę sprzeciwu. Proszę bardzo, Biuro Legislacyjne.

Legislator Dariusz Dąbkowski:

Tutaj jak najbardziej dopuszczalne jest to rozwiązanie, które pan przewodniczący proponuje. Z tym, że taka drobna korekta natury wyłącznie regulaminowej. Proszę zwrócić uwagę, że art. 40 ust. 4 Regulaminu Sejmu przewiduje w takich przypadkach podjęcie uchwały o wspólnym rozpatrzeniu tych projektów. Ust. 4 brzmi w sposób następujący: „W przypadku skierowanych do Komisji projektów połączonych tematycznie rozpatrywanych w tym samym postępowaniu – a więc, ten *casus*, który państwo rozpatrujecie – Komisja może podjąć uchwałę o ich wspólnym rozpatrzeniu; Komisja sporządza wspólne sprawozdanie o tych projektach.”. To tylko gwoli ścisłości, żeby Wysokie Komisje podjęły stosowną uchwałę w tym przedmiocie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Rozumiem, że jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Wysokie Komisje podjęły uchwałę o treści przedstawionej przez przedstawiciela Biura Legislacyjnego. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że Komisje podjęły uchwałę o wspólnym rozpatrywaniu projektów ustaw z druku nr 2377 i 2404. Dziękuję. Zamykam wspólne posiedzenie Komisji.